

Budislav Vukas

*Pravni fakultet,
Zagreb*

Primljeno: 01. 10. 1990.

MEĐUNARODNOPRAVNA OSNOVA POLOŽAJA HRVATA U MAĐARSKOJ

SAŽETAK

Nestajanje fiktivnog poslijeratnog jedinstva i skladu u zemljama Istočne Evrope dramatično je ukazalo na vrlo brojne i gotovo nerješive probleme multinacionalnih društava u tom dijelu našeg kontinenta.

U vrijeme posljednjeg velikog prekrajanja političke karte Evrope — nakon prvog svjetskog rata — mogućnost da se dosljedno provede načelo samoodređenja naroda i stvaranja nacionalnih država, ponukala je velike sile pobjednice da u tom dijelu Evrope (a i u nekim susjednim državama) nametnu međunarodni sistem zaštite etničkih, vjerskih i jezičnih manjina pod okriljem Lige naroda. Iako je i sama bila podvrgnuta tom sistemu (Trianonskim mirovnim ugovorom), zbog velikog broja Mađara u susjednim državama je bila među onim rijetkim državama koje su se zalagale za obnovu predratnog sistema zaštite manjina u okviru Ujedinjenih naroda. Međutim, nova svjetska organizacija posvetila se prvenstveno zaštiti prava čovjeka i zabrani diskriminacije, smatrajući ih dovoljnim i za zaštitu posebnih potreba pripadnika manjina.

Ipak, postepeno je rastao korpus posebnih pravila međunarodnog prava koja pružaju zaštitu manjinama, kako u ugovornom, tako i u običajnom međunarodnom pravu. Sva ta opća pravila obvezuju i Mađarsku i Jugoslaviju, te se primjenjuju i na hrvatsku manjinu u Mađarskoj i na Mađare u Jugoslaviji. U domeni međunarodnih ugovora najznačajniji je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, ali i konvencije usvojene u nekim specijaliziranim ustanovama (UNESCO, Međunarodna organizacija rada). Postojeće norme međunarodnog običajnog prava nastoje se modificirati u posebnoj Deklaraciji o pravima manjina, koju na temelju jugoslavenskog nacrtu izgrađuje Komisija za prava čovjeka Ujedinjenih naroda (u ožujku 1990, završeno je prvo čitanje nacrtu).

Za Hrvate u Mađarskoj (i Mađare u Jugoslaviji) posebno su značajni bilateralni odnosi i sporazumi tih dviju država, a naročito programi o njihovoj znanstvenoj, prosvjetnoj i kulturnoj suradnji, u kojima se mnogi dogovori posebno odnose na pripadnike manjina.

Uporedo s uznemiravajućim međuetničkim konfrontacijama u zemljama Istočne i Južne Evrope, evropski kontinent izražava i sve jedinstveniju namjeru da spriječi kršenje prava čovjeka — uključujući i prava manjina i njihovih pripadnika. Bečki sastanak konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi uspostavio je efikasan mehanizam nadzora nad poštovanjem prava čovjeka, a novi, ohrabrujući korak predstavlja i želja Jugoslavije i Mađarske da uđu u Savjet Evrope — regionalnu organizaciju s četrdesetgodišnjom tradicijom efikasne međunarodne sudske kontrole poštovanja građanskih i političkih prava ljudi.

1. Uvod

Naslov ovoga kratkog napisa mogao bi navesti na pomisao da Hrvati u Mađarskoj imaju neki bitno drugačiji međunarodnopravni status od drugih manjina u toj susjednoj državi — Srba, Slovenaca, Roma, Nijemaca, Rumunja i drugih. Takav bi zaključak bio pogrešan, jer sve manjine po općem međunarodnom pravu imaju isti status, tj. ista prava i obveze. Na ta opća međunarodna pravila nadovezuju se manje ili veće dopune na temelju regionalnih dokumenata ili, još češće, dvostranih međunarodnih ugovora, zaključenih između države gdje manjina živi i države u kojoj živi većina naroda kojemu manjina pripada.

U ovom ćemo radu u najkraćim crtama podsjetiti na međunarodnopravne norme koje se moraju primijeniti na Hrvate u Mađarskoj — jer predstavljaju pozitivno međunarodno pravo — ali i na najnoviji razvoj koji obećava bitna pojašnjenja i dopune međunarodnog prava u pogledu statusa manjina.

2. Liga naroda

Raspadom mnogonacionalnih monarhija na sjeveru, istoku i jugu Evrope nakon Prvoga svjetskog rata i u ovim prekranjima evropskih granica nije se svim narodima ostvario san o stvaranju vlastitih granica jednonacionalnih država. U novim granicama ostale su enklave žitelja različitih narodnosti izvan matične zemlje okružene stranim većinskim narodom. Stoga su pobjedničke sile odlučile zaštititi te manjine — bez obzira na njihovu brojnost, nacionalnost i vjeru — međunarodnim obvezama pod kontrolom Lige naroda. I sadržaj tih zaštitnih normi o manjinama bio je za sve države — bile one pobjednice ili pobijeđene gotovo identičan. Razlikovali su se jedino tipovi dokumenata u koje su one bile unijete. Neke su države takve obveze prema manjinama morale pružiti u ugovorima o miru (među njima i Mađarska), druge u posebnim ugovorima o položaju manjina (primjerice Kraljevina SHS), treće u posebnim deklaracijama prilikom ulaska u Ligu naroda, a četvrte u dvostranim ugovorima sa susjednim državama.¹

U Mirovnom ugovoru zaključenom s Mađarskom (Trianon, 4. lipnja 1920, odjeljak VI trećeg dijela (čl. 54 do 60) naslovljen je »Zaštita manjina«. Uz ostale »savezničke i udružene sile«, stranka tog ugovora postala je i Država Srba, Hrvata i Slovenaca.²

Međutim, u tom odjeljku, osim odredaba što se neposredno odnose na zaštitu manjina, tj. na zaštitu manjina u užem smislu, nalazimo i odredbe o općoj zaštiti prava čovjeka, o stjecanju državljanstva i zadaćama Lige naroda u pogledu primjene odredaba tog odjeljka na manjine. Sva ta pravila Mađarska je morala prihvatiti kao svoje temeljne zakone, kojima se nije smio protiviti ni jedan njezin zakon, propis, ni službeni postupak (čl. 54).

Odredbe o općoj zaštiti prava čovjeka temelje se na zabrani diskriminacije među mađarskim državljanima (odnosno svim stanovnicima Mađarske u nekim pravima), stvarajući tako osnove formalne ravnopravnosti pripadnika manjina s pripadnicima većine. Svi stanovnici Mađarske, bez obzira na razlike u porijeklu, narodnosti, jeziku ili vjeri, morali su uživati potpunu zaštitu života i osnovne slobode, a zajamčena im je bila i sloboda vjere te privatno i

¹ O sistemu zaštite manjine u vrijeme Lige naroda vidi — Vukas (15 : 62—82).

² Privremeni zakon Države SHS i o tom Ugovoru vidi — 12 : 140.

javno vršenje vjerskih obreda ukoliko time nisu ugrožavali javni poredak i moral (čl. 55). Bez obzira na rasu, jezik ili vjeru, svi su mađarski državljani morali biti ravnopravni pred zakonom i uživati jednaka građanska i politička prava (st. 1, čl. 58).

Među odredbama koje se neposredno odnose na manjine nailazimo također na one kojima se izjednačuju svi mađarski građani. Građani što pripadaju etničkim, vjerskim ili jezičnim manjinama morali su biti jednako tretirani kao i svi drugi građani te zemlje. Svi su oni morali imati iste pravne i stvarne garancije. Razlike u vjeri nisu smjele smetati pri primitku u javne službe ili pri obavljanju raznovrsnih zanimanja, a zabranjeno je bilo propisivati ograničenje slobodne upotrebe bilo kojeg jezika u privatnom životu i poslovnim odnosima, u tisku, u publikacijama i na javnim skupovima (st. 5, 2. i 3, čl. 58).

Nekoliko odredaba odnosilo se na posebna prava manjina, na tzv. »apsolutnu zaštitu« manjina. Mađarskim građanima koji se nisu služili mađarskim jezikom — službenim jezikom u toj zemlji — nego nekim drugim jezikom, valjalo je pružiti odgovarajuće olakšice da bi pred sudovima, bilo pismeno, bilo usmeno mogli istupati na svome jeziku (st. 4, čl. 58). Pripadnici manjina imali su pravo da »o svom trošku podignu, upravljaju i nadziru dobrotvorne, vjerske ili društvene ustanove, škole i druge obrazovne ustanove, s pravom da u njima slobodno upotrebljavaju svoj jezik i da ispovjedaju svoju vjeru« (st. 5, čl. 58).

Osim takva dopuštenja manjina, Ugovor je samoj mađarskoj vladi nametao neke obveze u vezi sa školovanjem djece na materinskom jeziku. Gradovi i kotarevi u kojima u znatnom broju žive mađarski državljani, kojih jezik nije mađarski, morali su pružiti odgovarajuće olakšice da bi se toj djeci u osnovnoj školi osigurala nastava na njihovu materinjem jeziku. Tu obvezu nadopunjavala je dužnost da se u gradovima i kotarevima gdje u znatnom broju žive mađarski državljani a pripadnici su etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina, tim manjinama mora osigurati pravedno sudjelovanje u korištenju sredstava državnih, gradskih i drugih budžeta namjenjenih obrazovanju, vjeri ili dobrotvornim svrhama (čl. 59). Kao i u drugim mirovnim ugovorima, i u Trianonskom se ugovoru organima Lige naroda davao zadatak da sudjeluju u zaključivanju eventualnih izmjena u izvršavanju obaveza (čl. 60).

Kada danas, godine 1990, raspravljamo o međunarodnopravnom položaju manjina, nameće se pitanje je li opravdano baviti se sedamdeset godina stariim ugovornim obvezama Mađarske iz vremena Lige naroda, Lige koja je doživjela premnoge kritike u pogledu svoga parcijalnoga i nesavršenog sistema zaštite manjina (vidi: 15 : 75-82; 13 : 225-230; 9 : 117-123). Osim toga, iako to nikada izričito, formalnom odlukom nije proglašeno, cijeli se taj sistem mora smatrati okončanim od časa kad je prestalo djelovanje Lige naroda, koja je osiguravala njegovo funkcioniranje.³

Naveli smo, međutim, odredbe Trianonskog ugovora iz više razloga, od kojih se neki posebno odnose na Mađarsku. Mađarska je vlada, naime, u sporu oko rješavanja pitanja mađarske manjine u Čehoslovačkoj nakon Drugoga svjetskog rata tvrdila da je ta zemlja još uvijek pravno vezana Ugovorom o zaštiti manjina u Čehoslovačkoj iz godine 1919, koji je bio jedan od dokumenata predratnog sistema. Ujedno se Mađarska zalagala za obnavljanje cjelokupnog sistema zaštite manjina iz vremena Lige naroda, za što je, po njezinu stavu, postojala potreba i pravna osnova (v. 2 : 121). I na Pariškoj mirovnoj konferenciji Mađarska se najenergičnije zalagala za međunarodnu zaštitu ma-

³ U tom smislu vidi studiju glavnog tajnika Ujedinjenih naroda (6a)

njina, pristajući da i sama ponovo, kao i nakon Prvoga svjetskog rata, bude obvezana međunarodnim garancijama. Predlagala je unošenje odredaba o pravima manjina u mirovne ugovore ili u posebne ugovore koje bi pet stalnih članica Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda zaključilo s pojedinim državama jugoistočne Evrope. Njezina je delegacija predložila i nacrt materijalnih i proceduralnih odredaba o zaštiti manjina, koje su bile usavršena varijanta odredaba dokumenata zaključenih nakon Prvoga svjetskog rata. Jugoslavija je, međutim, predlagala da se u ugovore o miru s Italijom i Mađarskom unesu odredbe o zaštiti manjina jugoslavenskih naroda u tim poraženim državama (6 : 138-139; 1 : 196-202).

Ipak, samo zbog historijskih razloga ne bismo tako opširno pisali o međunarodnim pravilima iz vremena Lige naroda. Mada nesavršen, sistem prava manjina zajamčen u okviru Lige naroda, zajedno s usporednim razvojem internog prava u mnogim državama, po mišljenju autora ovog napisa, doveo je do stvaranja jednog fundusa općih pravnih načela (u smislu st. 1, čl. 38. Statuta Međunarodnog suda), koja i danas predstavljaju pozitivno pravo. Mada je ta tvrdnja, iznesena godine 1975, (v. 16) i samu njezinu autoru izgledala je smionom i nedovoljno provjerenom, kasniji događaji, međutim, a posebno zbivanja u ovoj, 1990, dokazuju opravdanost teze o postojanju općih načela o međunarodnoj zaštiti manjina (vidi dalje pod br. 4).

3. Ujedinjeni narodi

Među pobjedničkim državama, već na Pariškoj mirovnoj konferenciji prevladale su države koje su zagovarale pravila o općoj zaštiti prava čovjeka i zabrani diskriminacije, tako da su samo takve garancije unesene u mirovne ugovore, zaključene 10. veljače 1947. u Parizu s Bugarskom, Mađarskom, Italijom, Finskom i Rumunjskom. Po svojem Mirovnom ugovoru, Mađarska se obvezala da poduzme sve potrebne mjere kako bi svim osobama pod svojom vlašću, bez obzira na razlike u rasi, spolu, jeziku ili vjeri osigurala prava čovjeka i osnovne slobode. Među tim slobodama u samom se Ugovoru navodi: sloboda riječi, štampe i publikacija, sloboda vjeroispovjesti, političkog uvjerenja i zbora (st. 1, čl. 2) (10a). Ta se prava i slobode odnose na »sve osobe pod Mađarskom vlašću«. St. 2. istog člana odnosi se, međutim, samo na mađarske državljane: zakoni na snazi u toj zemlji ne smiju, kako po svom sadržaju, tako i u svojoj primjeni, prouzročiti diskriminaciju među mađarskim državljanima na osnovi njihove rase, spola, jezika ili vjere, bilo s obzirom na njihovu osobu, imovinu, zanimanje, profesionalne ili financijske interese, status, politička ili građanska prava, ili u ma kojem drugom pogledu.

Mirovni ugovor ipak ne predviđa mogućnosti za samog pojedinca, grupu pojedinaca, ili njihove organizacije da pred međunarodna tijela iznose slučajeve u kojima smatraju da su povrijeđena prava zajamčena im tim ugovorom; takav postupak predviđen je samo za države ugovornice (čl. 40).

Već spomenute odredbe Ugovora o miru s Mađarskom pokazuju da su za pravni položaj i zaštitu manjina vrlo značajni i dokumenti o općoj zaštiti prava čovjeka, kad se ta prava svakoj osobi jamče uz zabranu njezina diskriminiranja zbog rase, narodnosne, lingvističke ili vjerske pripadnosti. Naime, logično, razumno i dobronamjerno tumačenje prava i sloboda čovjeka, uz zabranu diskriminacije na temelju spomenutih osnova, zahtijeva da se ta prava i slobode pripadnicima manjina jamče u obliku i sadržaju koji odgovaraju

njihovim osobitostima, čime se jedino može postići njihova stvarna jednakost sa svim drugim građanima.⁴ Zbog toga je za zaštitu Hrvata u Mađarskoj, kao i svih manjina u toj i drugim državama, značajna i *Opća deklaracija o pravima čovjeka* i mnoge druge deklaracije, rezolucije i ugovori o pravima čovjeka (a koji vezuju i Mađarsku i Jugoslaviju), zaključeni u Ujedinjenim narodima, iako se u njima ne nalaze odredbe koje izričito spominju manjine. *Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, usvojena 21. prosinca 1965, samo je djelomično dobra potvrda te tvrdnje, jer se u njoj zahtijevaju i posebne mjere za ugrožene etničke i rasne grupe (11b). U toj se Konvenciji »rasna diskriminacija« definira široko, tako da obuhvaća i diskriminaciju zbog »nacionalnog ili etničkog porijekla« (st. 1, čl. 1). Konvencijom se zabranjuje rasna diskriminacija u pogledu svih prava čovjeka, od kojih se neka izričito nabrajaju (čl. 5). Stranke Konvencije moraju putem zakonskih i svih drugih mjera spriječiti diskriminaciju i onemogućiti svaku ideologiju o superiornosti rasa i rasne mržnje (čl. 2. i 4). Međutim, radi osiguranja napretka ili zaštite određenih rasnih ili etničkih grupa u uživanju prava čovjeka, kada okolnosti to zahtijevaju, države mogu usvojiti posebne mjere na socijalnome, ekonomskom, kulturnom i drugim poljima, koje se u tom slučaju neće smatrati diskriminacijom prema drugim grupama (st. 4, čl. 1. i st. 2, čl. 2).

Rasne, nacionalne i etničke manjine štiti od uništenja *Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida*, od 9. prosinca 1948 (14), a njihova prava u pojedinim sferama života zaštićuju konvencije usvojene u specijaliziranim ustanovama Ujedinjenih naroda (Međunarodna organizacija rada, UNESCO): *Konvencija br. 111 o diskriminaciji u zaposlenju i zvanjima* (25. lipnja 1958) (10b); *Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja* (9. srpnja 1964) (13d); *Konvencija o zabrani diskriminacije u prosvjeti* (14. prosinca 1960) (11a). I Jugoslavija, i Mađarska stranke su svih tih konvencija (6a).

Bitno je, međutim, da su Ujedinjeni narodi uspjeli zaštitu manjina uvrstiti i u najznačajnije, sveobuhvatne ugovore o zaštiti prava čovjeka — tzv. paktove o pravima čovjeka (11c). Zapravo, manjine se izričito spominju samo u jednom paktu, tj. *Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima*. Čl. 27. toga Pakta glasi:

»U državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, osobe koje pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišene prava da imaju zajedno s drugim članovima svoje grupe, svoj posebni kulturni život, da očituju i ispovijedaju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim jezikom.«

Iako je ovaj tekst kratak, a zbog raznih kompromisa koji su omogućili njegovo usvajanje i nedovoljno precizan, značenje čl. 27. Pakta je vrlo veliko. U prvom redu, ta odredba danas obvezuje više od osamdesetak stranaka Pakta, među kojima su i Jugoslavija i Mađarska (6a). Nadalje, njen sadržaj potpun je detaljnim reguliranjem pojedinih prava i sloboda pripadnika manjina na koje se u čl. 27. tek ukazuje. Tako se, npr. pravo manjine na ispovijedanje vlastite vjere treba tumačiti u skladu sa čl. 18. istoga Pakta, koji potanje uređuje slobodu vjere, a pravo manjina na vlastiti kulturni život može se pravilno i potpuno protumačiti jedino uzimajući u obzir sve odredbe *Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* koje se odnose na prosvjetu i kulturu (v. 15 : 92-93). Konačno, čl. 27. *Pakta o građanskim i političkim pravi-*

⁴ U tom smislu vidi i stanovište Stalnog suda Međunarodne pravde (7).

ma značajan je i zato što je popraćen proceduralnim garancijama za njegovu provedbu. Naime, na temelju Pakta osnovan je poseban Odbor za prava čovjeka, kojemu su sve stranke Pakta dužne podnositi izvještaje o njegovu izvršavanju. Države koje to posebnom izjavom prihvate, mogu prema isto takvim državama iznositi pritužbe u pogledu izvršavanja Pakta. Uz *Pakt o građanskim i političkim pravima* usvojen je i *Fakultativni protokol*, koji i pojedincima daje pravo da — pošto su iscrpili sva pravna sredstva u državama u kojima žive — pred Odbor za prava čovjeka iznose pritužbe protiv bilo koje države koja je pristala na takvu djelatnost Odbora, a koja im povrijedi u Paktu zajamčena prava. Mađarska i Jugoslavija nisu u prošlosti prihvaćale takve fakultativne mogućnosti rješavanja sporova među državama, ni prava pojedinaca na žalbe, ali u posljednje vrijeme pokazuju namjere da u tom pogledu promijene svoj stav.

Stupanje na snagu *Pakta o građanskim i političkim pravima* (23. ožujka 1976) potaklo je Ujedinjene narode da postave pitanje o osiguranju pravilnog tumačenja i primjene koncizne odredbe čl. 27. Pakta. U tu svrhu dan je zadatak rimskom profesoru F. Capotortiju da izradi posebnu studiju o pravima pripadnika manjina (6c), a na prijedlog Capotortija i delegacije Jugoslavije pristupilo se izradi novog dokumenta, potpuno posvećenog manjinama: *Deklaracije o pravima nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičnih manjina*. Nakon dvanaest godina (1978—1990) završeno je »prvo čitanje« nacrta Deklaracije, što daje nadu da će i taj dokument slijedećih godina biti usvojen u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda. Njegov sadržaj možemo smatrati kodifikacijom načela za koja smo gore zaključili da su se iskristalizirala kao opće pravo iz ukupnog dosadašnjeg razvoja međunarodnog i unutrašnjeg prava.⁵

4. Konferencija o sigurnosti i suradnji u Evropi

Na Evropskoj konferenciji o sigurnosti i suradnji bilo je prijedloga da se u *Završni akt* Konferencije unesu i detaljna pravila o manjinama. Posebno je u tom nastojanju bila uporna delegacija Jugoslavije. Konačno, u *Završnom aktu*, usvojenom 1. kolovoza 1975. u Helsinkiju, države sudionice Konferencije zajamčile su osobama koje pripadaju manjinama jednakost pred pravom, koja će im omogućiti potpune uvjete za stvarno uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, a time će se štititi njihove legitimne interese u toj sferi (st. 4, VII. načela). Osim toga, države su obećale da će omogućiti da nacionalne manjine i regionalne kulture dadu svoj doprinos kulturnoj i prosvjetnoj suradnji evropskih država, vodeći računa o interesima pripadnika tih grupa. Nastavci Evropske konferencije, održani u Beogradu i Madridu, i pored inicijativa nekih država sudionica, nisu dopunili spomenuta pravila o manjinama iz Helsinkija. U tome je bio uspješniji sastanak Konferencije u Beču, koji je uveo i kontrolni mehanizam o tome kako evropske države poštuju prava čovjeka.

U međuvremenu prestao je i otpor gotovo svih evropskih država prema međunarodnim postupcima za kontrolu poštovanja prava čovjeka, i poštivanja čovjekovih prava postala su glavni indikator promjena u Istočnoj Evropi. Još prije potpunog raspada samo naizgled kompaktnoga i složnog istočnoevropskog bloka, te su se zemlje međusobno i sa svojim susjedima počele kon-

⁵ Posljednji izvještaj Potkomisije UN za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina: o radu na Deklaraciji o manjinama vidi — 6a.

frontirati zbog postojanja manjina i njihovih prava. Potpuno je razumljivo da je upravo Mađarska morala svjetskoj javnosti skrenuti pažnju na uništavanje tradicionalnih uvjeta života njezine mnogobrojne manjine u Rumunjskoj prisilnim raseljavanjem i preseljavanjem seoskog stanovništva u quasi-gradske uvjete života. Međutim, i druge zemlje u ovom dijelu Evrope još jednom su cijeloj međunarodnoj zajednici pružile priliku da se zabrine i umiješa u rješavanje njihovih međunacionalnih odnosa: Bugarska traži povijesna opravdanja da ne prizna tursku manjinu; Turska desetljećima uništava Kurde; makedonski susjedi uporno se čude što se Makedonci smatraju narodom i žele zaštititi svoje manjine u susjednim zemljama; Albanija ne priznaje vjere, pa ni vjerske manjine, a samo poneku nacionalnu; Jugoslavija, koja je desetljećima služila za primjer uspješnog suživota mnogih naroda i narodnosti, kipti od međunacionalne i međuvjerske netolerancije. I tako redom!

Svi su ti događaji potakli pojedine države, međunarodne organizacije, a posebno Konferenciju o sigurnosti i suradnji u Evropi da u središte svojih višegodišnjih nastojanja za promicanjem prava čovjeka u Istočnoj Evropi stavi položaj manjina. Za ovu raspravu posebno je značajno da su među državama koje se uporno zalažu za međunarodnu raspravu o položaju manjina, ali i za preciznu međunarodnu regulaciju njihova statusa, upravo Mađarska i Jugoslavija. Neposredno prije ovogodišnjeg sastanka Konferencije o humanoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, koji je održan u Kopenhagenu, od 5. do 29. lipnja 1990, i Mađarska i Jugoslavija dale su vlastite prijedloge odredaba o manjinama za završni akt sastanka. Prijedlog odredaba o manjinama dale su i neke druge države i međunarodne organizacije, ali je upravo mađarski prijedlog bio najopsežniji u nabranjanju prava manjina (3a). Poštovanje prava manjina, kao komponente opće zaštite prava čovjeka, Mađarska smatra uvjetom mira, sigurnosti i pravde u državama gdje žive, kao i međunarodne suradnje. Manjina treba zajamčiti zaštitu od diskriminacije, nasilne asimilacije, te zaštitu njenih osobitosti i njihovih grupnih interesa. Manjine i njihovi pripadnici moraju uživati pravo suodlučivanja u svim pitanjima javnoga života koja su za njih važna, a imaju i pravo na autonomiju, uključujući pitanja kulture, obrazovanja, vjere, informacija i socijalne zaštite. U tu svrhu moraju imati pravo na osnivanje vlastitih institucija, koje mogu same financirati, ali za njih imaju pravo i na participaciju iz državnih fondova.

Slijedi popis prava manjina koji je uobičajen u sličnim tekstovima: pravo na upotrebu vlastitog jezika u privatnom i javnom životu, u štampi, pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku, pravo na ispovijedanje vlastite vjere, pravo na kontakte sa sunarodnjacima u državi gdje živi manjina i u drugim zemljama. Sve bi države morale štiti manjine od propagande koja ugrožava njihov napredak, pa i njihovu egzistenciju, te nastojati da se stvore uvjeti tolerancije i međusobnog uvažavanja različitih narodnosti. U svojim međusobnim odnosima države bi morale voditi računa o potrebama, interesima i pravima manjina.

Uz Jugoslaviju i Mađarsku, i Italija i Austrija u pripremama za sastanak u Kopenhagenu dale su svoje prijedloge nacrtu odredaba o manjinama. Kako sve te četiri zemlje, zajedno sa Češko-Slovačkom, onedavno surađuju u okviru tzv. »Pentagonale«, njihovi su se predstavnici sastali u Beču, 29. svibnja 1990, da za sastanak u Kopenhagenu prirede zajednički nacrt odredaba o manjinama. Iako približno istih stavova, nisu se mogli složiti o tolikom obujmu odredaba kakav je predložila Mađarska, ali je ipak većina spomenutih prava manjina iz mađarskog prijedloga — u nešto manje pretencioznim formulaci-

jama ušla u prijedlog »Pentagonale« (kojoj se u Kopenhagenu pridružio i San Marino (3b).

Na samom sastanku u Kopenhagenu, obrana odredaba široke liste prava manjina i njihovih pripadnika nije bio nimalo lagan posao. Tradicionalno oružje koje se upotrebljava kad se želi spriječiti rasprava o međunarodnoj zaštiti manjina — problem definicije manjina i potreba njihova priznavanja od države u kojoj žive — nije u Kopenhagenu uspješno upotrebljavano protiv izrade teksta o manjinama. Ipak konačno usvojen tekst doživio je znatna ublažavanja prema početkom mađarskom prijedlogu, pa i u odnosu na prijedlog »Pentagonale« (3c). Tako se, npr. kao subjekt većine prava ne navode manjine, već osobe koje im pripadaju, a pravo na autonomiju spomenuto je kao mogućnost, a ne kao dužnost država gdje pripadnici manjina žive u većim koncentracijama. Ta su ublažavanja bila neizbježna zbog tradicionalno restriktivnih stavova nekih država prema međunarodnoj zaštiti manjina (Bugarska, Francuska, Grčka, Rumunjska), a završni dokument trebalo je usvojiti konsenzusom.

5. Završne napomene

Kao što je već u početku rečeno, međunarodnopravni položaj pojedine manjine određuju i regionalni i dvostrani ugovori u kojima je stranka država u kojoj manjina živi. Takvih ugovora u prilog hrvatske manjine Mađarska nije zaključila, ali je s Jugoslavijom zaključila mnoge ugovore kojih sadržaj može biti i jest koristan našim sunarodnjacima koji žive u Mađarskoj. Takvi su primjerice ugovori o reguliranju malograničnog prometa, o pograničnoj robnoj razmjeni, o znanstvenoj, prosvjetnoj i kulturnoj suradnji.⁶

Nije, međutim, isključeno, da upravo u ovom dijelu Evrope dođe i do zaključivanja posebnih regionalnih ili bilateralnih ugovora o zaštiti manjina. U okviru velikog interesa za međunarodnopravnu regulaciju položaja manjina, na znanstvenom skupu, održanom u Budimpešti, u travnju o. g., predložen je početni ugovor (*pactum de contrahendo*), koji bi međusobno zaključile države karpatsko-podunavske regije, obećavajući održavanje konferencije za zaključivanje detaljnijeg ugovora o pravima nacionalnih, jezičnih i vjerskih manjina u ovoj evropskoj regiji (4). Ipak, više je vjerojatno da će do daljnjih rezultata, možda izraženih u obliku jednog panevropskog ugovora o zaštiti manjina doći u okviru Savjeta Evrope. Naime, već postoji prednacrt jedne konvencije o toj materiji koji je izradio švicarski profesor G. Malinverni (8), a radi daljnjeg rada na tom prijedlogu 20. i 21. rujna 1990. sastaje se u Parizu posebna Radna grupa za manjine Evropske komisije za demokraciju putem prava, najnovijeg organa Savjeta Evrope u mreži njegovih tijela za zaštitu prava čovjeka. Razmatranje problematike manjina, kao prvi zadatak te Komisije, ova su proljeća predložile upravo Mađarska i Jugoslavija.

Na kraju, izražavamo nadu da će ove velike ambicije evropskih država, uključivši one u Srednjoj Evropi i na Balkanu, u pogledu novih normativnih pothvata za zaštitu manjina biti brži i uspješniji od mržnje i mahnite želje da se silom riješe problemi života u višenacionalnim zajednicama.

⁶ O jugoslavensko-mađarskim ugovorima koji mogu biti korišteni i u interesu manjina u dvije zemlje — vidi: Vukas (17 : 32—40).

LITERATURA I IZVORI:

1. Bagley, T. H. *General Principles and Problems in the International Protection of Minorities*. 1950.
2. Claude, I. L. *National Minorities: An International Problem*. 1955.
3. Conference on Security and Co-operation in Europe. a) Proposal submitted by the delegation of Hungary on national minorities. The second meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 5—29 June, 1990; b) document CSCE/CHDC. 5 i Add. 1; c) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE/CHDC. 43.
4. Document pour la Conférence »Les droit des minorités dans les années 90«. Budapest, 20 et 21 avril 1990.
5. International Labour Conference. List of Ratifications of Conventions (as at December 1989), 74th Session, 1990, Report III (Part 5).
6. OUN a) document E/CN.4/367; b) Multilateral treaties deposited with the Secretary-General, status as at 31 December 1985, ST/LEG/SER. E/4; c) Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.; d) document E/CN.4/1990/41 od 5. 3. 1990.
7. Permanent Court of International Justice. Minority Schools in Albania. Advisory Opinion of April 6th 1935. P. C. I. J., Series A/B, No. 65.
8. Malinverri, G. *Avant-projet d'une convention sur les droits des minorités*.
9. Moskovitz, M. *Human Rights and World Order*. London, 1959.
10. *Službeni list FNRJ*. a) 1947, br. 72 b) Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, 1961, br. 3.
11. *Službeni list SFRJ*. a) Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, 1964, br. 4; b) 1967, br. 31; c) 1971, br. 7; d) Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, 1971, br. 34;
12. *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. 1921, br. 140.
13. de Visscher, Ch. *Théories et réaltiés en droit international public*. Paris, 1953.
14. *Vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*. 1950, br. 2.
15. Vukas, Budislav. *Etničke manjine i međunarodni odnosi*. Zagreb, 1978.
16. Vukas, Budislav. »General International Law and the Protection of Minorities«, *Human Rights Journal*, 1975, br. 1, str. 41—49.
17. Vukas, Budislav. *Međunarodno-pravni položaj Hrvata u Mađarskoj*. Zagreb: Zavod za migracije i narodnosti, 1977.

A HORVÁTOK NEMZETKÖZJOGI ALAPHELYZETE MAGYARORSZÁGON

ÖSSZEFOGLALÓ

A háboruutáni fiktív egység és összehangoltság eltünése Kelet-Európa országában drámaian kimutatta kontinensünk e részében a soknemzetiségű társadalmak számos és szinte megaldhatatlan problémák lényegét.

A háboruutáni (1914—1918) években végbement nagy átrajzolása Európa politikai térképének valamint az adott lehetőség, hogy a népek önrendelkezési elve és a nemzeti államok létrehozása következetesen megvalósuljon, a győző nagyhatalmak Európa e részében (és egyes szomszédállamokban is) kieszközölték, hogy az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek egy nemzetközi rendszerben a Népszövetség védelme alá kerüljön. A trianoni szerződéssel a magyarok magas létszáma miatt a szomszédországokban maguk is ezen rendszer hatáskörébe jutottak és a háboruelőtti kisebbségvédelmi intézkedések érdekében az Egyesült Nemzetek kereteibe kíváncsoztak. Az új világszervezet azonban elsősorban az emberi jogok és a diszkriminációs tilalmaknak szentelték figyelmüket abban a hiszemben, hogy ezzel kielégítik a kisebbségek védelmének különleges szükségleteit is.

Fokozatosan mégis szaporodott az igények száma olyan irányban, hogy nemzetközi jogszabályokkal és egyezményekkel valamint a nemzetközi szokásjogban védelmet kell szavatolni a kisebbségeknek. Ezek a jogszabályok kötelezik mind Magyarországot, mind Jugoszláviát és alkalmazást nyerne a magyarországi horvát és jugoszláviai magyar kisebbségek óvásában.

A nemzetközi egyezmények területén legjelentősebb a polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezménye, de egyes specializált intézmények (UNESCO, Nemzetközi Munkaügyi Hivatal) által elfogadott konvenciók is. A nemzetközi szokásjog meglevő normái is módosulás fázisában vannak és kifejeződnek a Kisebbségi jogok deklarációjában, amit jugoszláv tervezet alapján az Egyesült Nemzetek Emberijog Bizottsága 1990. márciusában készített elő első olvasásra.

A magyarországi horvátok és a jugoszláviai magyarok számára különösen jelentősek a két ország bilaterális viszonylatai és egyezményeire tudományos, művelődési és kulturális együttműködésről, mert bennük sok — különösen a kisebbségre vonatkozó előírás van. A Kelet — és Déleuropa országaiban nyugtalanító konfrontációk a nemzetiségek között kiváltották a Kontinens egyre fokozódó szándékát, hogy elejét vegyék az emberi jogok — ideértve a nemzetiségek és ezek tagjait — lábbaltiprását. A biztonság és együttműködés bécsi találkozásán tartott Ertekezlet, hatékony ellenőrző mechanizmust dolgozott ki az emberi jogok tiszteletbentartása érdekében, de Jugoszlávia és Magyarország új és bátorító lépése felvételük érdekében az Európai Tanácsba is azt célozza, hogy negyvenéves tradícióval rendelkező nemzetközi szervezet még nagyobb sikerrel ellenőrizze nemzetközi bíróságával is a polgári és politikai jogok maradéktalan tiszteletben tartását.

THE INTERNATIONAL BASIS OF THE POSITION OF CROATIA IN HUNGARY SUMMARY

The disappearance of fictional post-war unity and harmony in countries of East Europe has dramatically indicated a large number of practically unsolvable problems in multiethnic societies in this part of our continent. At the time of the last great alteration of the political map of Europe — after the First World War — the possibility of consequently carrying out the principle of self-determination of peoples and creating national states, stimulated the victorious great powers to impose, in this part of Europe (and in some neighbouring states), an international system of protection for ethnic, religious and linguistic minorities, under the auspices of the League of Nations. Although it was itself subjugated to this system (by the Trianon peace treaty), due to a large number of Magyars in neighbouring countries, Hungary was among the few countries that advocated for a renewal of the pre-war system within the framework of the United Nations. However, the new international organisation concerned itself primarily with human rights and the abolishment of discrimination, feeling that this was enough for the protection of the special rights of members of minorities. Nevertheless, the body of special rights in international law, which provide protection for minorities, has gradually grown. All these general rules were obligatory both for Hungary and Yugoslavia, and were applied to both the Croatian minority in Hungary and Magyars in Yugoslavia. Among international treaties, the most significant was the International Pact concerning Civil and Political Rights, but also the conventions adopted by some specialised institutions (UNESCO, the International Labour Organisation). There are attempts to modify existing norms of international customary law in a special Declaration of the rights of minorities, which is — on the basis of a Yugoslav draft — being formulated by the Commission for Human Rights of the United Nations (the first reading of the draft was in March 1990). For Croats in Hungary (and Magyars in Yugoslavia) bilateral re-

lations and agreements between the two countries are especially important, above all programmes regarding their scientific, educational and cultural co-operation, in which many documents concern especially members of minorities. At a time of disturbing interethnic confrontations in the countries of East and South Europe, the European continent is expressing an ever more united intent to prevent violation of human rights — including rights of minorities and their members. The Vienna meeting of the Conference for Security and Co-operation in Europe implemented an effective mechanism of monitoring the respect of human rights, whereas a new and encouraging step can be seen in the wish of Yugoslavia and Hungary to enter the European Council — a regional organisation with a forty-year tradition of effective international legal control in upholding the respect of citizen and political rights.